

Samhandling mellom statlige myndigheter og Sametinget

- Innlegg på IPY Ealát seminar: Resilience in world reindeer herding societies, Kautokeino 31.03.09.

Av sametingspresident Egil Olli, Norge

Sametingsrådets overordnende reindriftspolitiske målsetting i Norge er å ivareta og sikre reindriftas kultur, språk, sedvaner og nedarvede rettigheter i lovgivning og forvaltning. Dette krever at reindriftas tradisjonelle karakter som familiebasert næring vektlegges og at reindriftas arealer sikres.

Det er ingen tvil om at reindrifta i svært mange områder i dag er en utsatt og presset næring i Norge. Men den som bare følger den offentlige debatten kan lett bli forledet til å tro at det er reindrifta som både truer naturmiljøet og samfunnsutviklingen. Reindrifta er i mange henseende blitt alles hoggestabbe. Den beskyldes for nedbeiting og forørkning av store fjellområder, og for ulovlig uttak av rovvilt. Samtidig beskyldes reindrifta for å fortrenge annen utmarksnæring og utmarksbruk og hindre fritidsaktiviteter, hyttebygging, energiutbygging, mineralutvinning og lignende.

Det er ingen tvil om at reindrifta representerer en arealkrevende næring, og at det kan oppstå interessenmotsetninger mellom ulike arealbrukere både innenfor reindrifta og mellom reindrifta og andre brukere og bruksønsker. Men likevel; hvordan kan det ha seg at reindrifta så ofte framstilles i et negativt lys? Mange forhold er nok medvirkende til dette, slik det som regel er når vanskelige spørsmål stilles. Jeg vil imidlertid trekke fram ett forhold som jeg mener har vært av særlig stor betydning: mangel på involvering og deltakelse fra reindrifta og Sametinget når beslutninger og beslutningsprosesser som berører reindriftas interesser og rettigheter berøres.

Etter artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter av 1966 er det en absolutt skranke for hva staten kan foreta seg eller tillate andre å foreta seg uten å krenke retten til å utøve tradisjonelle næringer, som reindrift, samt av områder og ressurser som danner grunnlaget for næringsutøvelsen. Denne bestemmelsen forplikter også statene til å konsultere berørte urfolk før det fattes vedtak om inngrep i våre tradisjonelle områder.

Norge har også ratifisert ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater som har konkretisert nærmere statens forpliktelser om å konsultere urfolks som kan bli berørt av tiltak som planlegges, og til å sikre urfolks deltakelse i den offentligrettslige forvaltningen av naturressursene.

Det må i denne sammenhengen også nevnes at konsultasjons- og deltakelsesretten er ytterligere kodifisert i urfolkserklæringa FN vedtok høsten 2007. Her framkommer

det klart at urfolk skal konsulteres gjennom deres representative institusjoner for å sikre et informert samtykke før staten fatter vedtak og gjennomfører lover eller administrative tiltak som kan få betydning for oss. Denne samtykkeretten må også ses i forhold til urfolks rett til selvbestemmelse som følger av artikkel 1 i FNs Konvensjon om sivile og politiske rettigheter og urfolkserklæringa artikkel 3.

Det er altså ingen tvil om at vi som urfolk skal ha betydelig innflytelse over de beslutninger som berører oss, og dette omfatter selvfølgelig reindrifta.

Jeg mener at utformingen av reindriftspolitikken i Norge i stor grad ikke har skjedd i henhold til de forpliktelsene staten har til konsultasjoner og deltaking. Det er flere eksempler på dette, også fra den seinere tid:

- Regjeringen fremmet og Stortinget vedtok en fastsettelse av øvre reintall her i Vest-Finnmark uten at reindrifta eller Sametinget var inkludert i prosessen.
- Reindriftsloven ble fremmet og vedtatt i 2006 uten at verken Sametinget eller Norske reindriftsamers landsforbund fikk full informasjon om lovforslaget.
- Regjeringen har nettopp fremmet en minerallov som Sametinget har konsultert med Nærings- og handelsdepartementet om, men som Sametinget ikke har kunnet gi sitt samtykke til fordi den ikke overholder folkeretten.
 - o Regjeringen har ikke ført reelle konsultasjoner med reindrifta gjennom deres egen organisasjon NRL. Faktisk holdt Nærings- og handelsdepartementet et såkalt konsultasjonsmøte med NRL etter at de hadde konkludert i saken, og sendt den til behandling i Sametinget. Dette er selvsagt ikke konsultasjoner som skjer i god tro og med målsetting om å oppnå enighet, som det heter i ILO 169 artikkel 6.
 - o Sametinget har ikke kunnet gi sitt samtykke til lovforslaget fordi det blant annet ikke sikrer verken Sametinget eller reindrifta muligheten til å være involvert i beslutninger om undersøkelses- og utvinningsrett av mineraler som kobber, nikkel, jern og gull i de samiske reindriftsområdene utenfor Finnmark. Dette strider mot nevnte artikkel 27 i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter og ILO 169 sine bestemmelser om konsultasjoner.
 - o Lovforslaget sikrer heller ikke at direkte berørte samer, som for eksempel reindrifta, får del av nytteverdien ved mineralutvinning slik ILO 169 artikkel 15 nr. 2 fastslår.
 - o Når Regjeringen fremmer et lovforslag som er i strid med folkeretten har ikke Sametinget annet valg enn å avvise forslaget, og også den virksomhet loven er ment å regulere.

- Reindriftsforvaltningen er organisert slik at samisk representasjon i de styrende organer alltid er i et mindretall - dette er ikke i overensstemmelse med samenes rett til selvbestemmelse.

- Reinbeitedistriktene er gjennom de siste lovendringene gitt i oppgave å ivareta reinbeiteressursene i sine distrikt, uten at de tilføres ressurser for å ivareta disse oppgavene. Bare når det gjelder arealplaner er det snakk om ca. 750 planer i året i det samiske reindriftsområdet, i tillegg kommer et enda større antall enkeltsaker. Skal de enkelte reinbeitedistriktene kunne forholde seg til disse, må de ha kapasitet til det. Det har de ikke.

- Norske reindriftssamers landsforbund er ikke gitt kapasitet til fullt ut å delta i samme utstrekning som andre parter på alle beslutningsnivåer i saker som berører reindrifta.

I 2005 ble det inngått en avtale om prosedyrer for konsultasjoner mellom statlige myndigheter og Sametinget. Denne avtalen har brakt Sametinget i en mye mer sentral posisjon i utforming av lover og i forhold til enkeltvedtak enn hva tilfellet har vært tidligere. I stadig flere saker er Sametinget inne å konsulterer om enkelttiltak som vil berøre reindrifta, dette om det knytter seg til energiutbygging eller naturvern.

Det gjenstår likevel en god del før vi er der at det foregår en likeverdig samhandling på alle beslutningsnivåer mellom offentlige myndigheter, Sametinget og reindrifta for utforming av politikk, lovverk og forvaltning som er av betydning for reindrifta.

For ofte er det slik at vi ikke hører om beslutninger før de er fattet eller at det ikke er kapasitet til å delta som likeverdig part. Vi må både ta utfordringen og selv utfordre staten for å styrke kapasiteten i Sametinget og i reindrifta, slik at vi kan være i forkant av prosesser og være aktive dialogpartnere. Fremdeles er det i for stor grad staten som ensidig styrer det reindriftspoliske området. Reinbeitedistriktene og NRL er ikke gitt kapasitet og ressurser til å være en aktiv dialogpartner med lokalsamfunn og kommuner om betingelsene for sin virksomhet. Sametinget har ingen myndighet, men bare en konsultasjonsrolle i utformingen av lover og tiltak.

Målsettingen må være å få en reindriftsforvaltning som udiskutabelt er i tråd med folkerettens krav til selv- og medbestemmelse. Dette anses som særlig viktig siden reindrifta i Norge er en kulturspesifikk samisk næring. Derfor har Sametinget i reindriftlovkonsultasjoner foreslått at det bør nedsettes et utvalg med representanter fra statlige myndigheter, NRL og Sametinget som skal se på de prinsipielle folkerettslige og praktiske sidene ved den framtidige reindriftsforvaltningen. Et slikt utvalg må evaluere dagens forvaltning av reindrifta og eventuelt foreslå ny modell. En ny modell må legge til grunn aksept for den betydning reindrifta har som en tradisjonell samisk næring og for ivaretagelse av samisk tradisjonell kunnskap og kultur. Utvalget bør ha personer med urfolksrettslig kompetanse, og bør i sitt arbeid legge opp til en bred dialog med reindriftsnæringa.

Jeg er av den formening at Sametinget på sikt må være klar til å overta det forvaltningsmessige ansvaret for reindriften. Men før Sametinget kan overta en slik forvaltningsmyndighet etter reindriftsloven må flere forhold vurderes og avklares. Blant annet må dette omfatte spørsmålet om Sametingets formelle stilling i forhold til Regjeringen og Sametingets innflytelse i budsjettfastsettelsen til samiske formål. Uten reelle budsjettforhandlinger eller -konsultasjoner har Sametinget og det samiske folk få muligheter til å påvirke budsjetttrammene for det viktige samfunnsområdet det her er snakk om.

Sametinget skal og må ha innflytelse over rammevilkårene knyttet til lover, forskrifter og økonomi for reindriften, om det skal gi mening med at reindriftsmyndigheten overføres til Sametinget. En utvikling med overføring av reindriftsmyndighet til Sametinget må også skje i samforståelse med reindriften selv.

God samhandling mellom statlige myndigheter, Sametinget og reindriften, tuftet på statens folkerettslige forpliktelser, er nøkkelen til en sterk og framtidsretta reindrift.